



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Conselheiro-Substituto Alexandre Manir Figueiredo Sarquis
Segunda Câmara
Sessão: 14/2/2017

57 TC-002546/026/15 CONTAS ANUAIS

Prefeitura Municipal: Jacareí.

Exercício: 2015.

Prefeito(s): Hamilton Ribeiro Mota.

Advogado(s): Adauto de Andrade (OAB/SP nº 151.437), Rafael Aponi de Figueiredo Rocha (OAB/SP nº 280.820) e outros.

Acompanha(m): TC-002546/126/15.

Procurador(es) de Contas: Renata Constante Cestari.

Fiscalizada por: UR-7 - DSF-II.

Fiscalização atual: UR-7 - DSF-II.

TÍTULO	SITUAÇÃO	(Ref.)
Ensino	25,73%	(25%)
FUNDEB <i>(aplicado no exercício)</i>	100,00%	(95%-100%)
Magistério	74,19%	(60%)
Pessoal	35,83%	(54%)
Saúde	24,36%	(15%)
Transferências ao Legislativo	4,24%	(6%)
Receita Prevista	R\$ 822.261.000,00	
Receita Arrecadada	R\$ 570.412.899,28	
Execução orçamentária- <i>déficit</i>	12,03% - R\$ 68.617.803,71	
Execução financeira – <i>déficit</i>	R\$ 58.954.639,88	
Remuneração dos agentes políticos	Regular	
Ordem cronológica de pagamentos	Regular	
Precatórios (pagamentos)	Regular	
Encargos sociais	Regular	

Relatório

Em exame, as contas prestadas pela **Prefeitura do Município de Jacareí**, relativas ao exercício de **2015**, que foram fiscalizadas pela equipe técnica da Unidade Regional de São José dos Campos (UR-07).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

As principais ocorrências anotadas no relatório de fiscalização são as seguintes:

A.1 Planejamento das políticas públicas - A LDO não estabelece efetivamente os custos estimados, indicadores e metas físicas para as ações de governo; A LOA autoriza abertura de créditos Suplementares em percentual superior a 20%; Não foram aprovados ainda os Planos de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos e de Mobilidade Urbana;

A.3 Do controle interno - O Sistema de Controle Interno não foi regulamentado;

B.1.1 Resultado da Execução Orçamentária - Déficit orçamentário de 12,03% em decorrência de superestimativa de receita e não amparado por superávit do exercício anterior; Alterações orçamentárias em 32,43% da despesa final fixada, afrontando o art. 6º da LOA que permite apenas 22% de alteração;

B.1.2 Resultado Financeiro - Resultado orçamentário deficitário fez aumentar o déficit financeiro de 2014. Resultado financeiro negativo em R\$ 58.954.639,88;

B.1.2.1 Influência do resultado orçamentário sobre o resultado financeiro - Ausência de informações acerca das variações ativas ou passivas que interferiram no Resultado Financeiro do exercício de 2015;

B.1.3. Dívida de curto prazo - A Prefeitura não possui liquidez face aos compromissos de curto prazo e aumentou tal dívida em 164,22% ante 2014;

B.1.4. Dívida de longo prazo - Aumento de tal dívida em 5,40% ante 2014;

B.1.6 - Dívida ativa - ampliação em 29,00% no montante de tal dívida ante 2014, influenciado pelo aumento das inscrições e insuficiente esforço arrecadatório;

B.2.2. Despesa de pessoal - Tendência da Administração em terceirizar mão-de-obra indevidamente através de procedimentos licitatórios para a contratação mascarada de sistemas e softwares;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

B.3.1.2. Demais aspectos relacionados à educação - Insuficiência de vagas na Rede Municipal de Ensino;

B.3.2.2. Outros aspectos do financiamento da saúde municipal - deficiente controle social das despesas com saúde por parte do Conselho Municipal de Saúde;

B.3.3.2 - Multas de trânsito - Recolhimento parcial dos valores devidos ao FUNSET; Inconsistência nos valores apresentados pelo Município referentes às receitas e gastos realizados no montante de R\$ 766.748,45;

B.6. Tesouraria, Almoxarifado e Bens Patrimoniais - divergências de valores movimentados nas contas vinculadas ao Saneamento Integrado do Vale do Córrego Turi (Convênio Federal) com relação ao informado no sistema AUDESP, bem como realização de diversas transferências dessas contas para conta Tesouro da Prefeitura Municipal, dificultando o controle da utilização dos recursos e trazendo indícios de desvio de finalidade da verba vinculada, em ofensa ao princípio da transparência (artigo 1º, § 1º, da LRF);

C.1. Formalização das licitações, inexigibilidades e dispensas - Registro incorreto no Sistema contábil de várias despesas licitáveis tornando frágil a confiabilidade dos dados informados e a categorização dos gastos realizados; descrição incompleta de grande parte das despesas, em descumprimento aos princípios da publicidade e da transparência;

C.1.1. Falhas de instrução - Ausência da comprovação da entrega das cartas convite; terceirização de atividades precípuas da Administração e de mão-de-obra; falhas na definição do objeto e na apuração do quantitativo a ser licitado; ofensa ao princípio da economicidade; fracionamento de objeto e realização de dispensas imotivadas;

C.2.3. Execução contratual - Os documentos apresentados pela empresa Grupo Desenvolvimento Humano e Institucional S/S Ltda., contratada para prestação de serviços de acompanhamento do planejamento estratégico da prefeitura municipal de Jacareí, não têm o condão de comprovar a prestação dos serviços contratados e pagos; falhas nos serviços executados pela Recoma Construções, Comércio E Indústria LTDA. quando da construção do Complexo Esportivo



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Educamais Esperança; falhas no controle da execução financeira dos contratos firmados com a Milclean Com. e Serviços LTDA. para prestação de serviço de limpeza e conservação, uma vez que as despesas com os serviços prestados no Paço Municipal, decorrentes do Contrato nº 4.026.00/13, têm onerado a Educação - Recursos do FUNDEB, através dos pagamentos realizados ao Contrato nº 4.029.00/13;

D.1. Cumprimento das exigências legais - Não verificamos informações das licitações relativas ao exercício de 2015, especificamente, em desobediência ao art. 8, § 1º da Lei 12.527/11; não notamos a publicação, no site da Prefeitura Municipal, dos Pareceres Prévios do Tribunal de Contas;

D.2. Fidedignidade dos dados informados ao Sistema Audesp - Foram encontradas divergências entre o apurado "in loco" e o informado no sistema AUDESP nos itens B.1.1. Resultado da Execução Orçamentária; B.1.6. Dívida Ativa; C.1. Formalização das Licitações, Inexigibilidades e Dispensas e B.6. Tesouraria, Almoxarifado e Bens Patrimoniais;

D.3.1. Quadro de pessoal - Foram nomeados servidores para cargos em comissão sem que suas atribuições estivessem fixadas em lei; constatada a existência de cargos de Assistentes, Gerentes e Consultores de forma comissionada, sem as características constitucionais de direção, chefia e assessoramento; lei geral municipal dos cargos comissionados não fixa os requisitos para preenchimento de tais postos em desobediência à legislação e à jurisprudência regente;

D.3.1.1 - Quadro de pessoal - inconsistências cargos efetivos/comissionados - cargos efetivos sem suas características básicas de preenchimento, tais como denominação, descrição de suas atribuições e condições de trabalho; notamos cargos especificados no Quadro de Pessoal com denominação diversa daquela fixada na lei de criação e com diferentes formas de provimento; verificados cargos efetivos com diferentes denominações e requisitos para preenchimento, mas com mesmas atribuições;

D.3.1.2 - Número de cargos comissionados, efetivos e recomendações desta corte de contas - Notada desproporcionalidade de cargos efetivos desocupados ante a redução de jornada promovida pela Municipalidade,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

especialmente a partir de outubro de 2015; cargos comissionados sem as características constitucionais continuaram a fazer parte do Quadro de Pessoal;

D.3.1.3 - Cargos comissionados na área jurídica/engenharia

- Existência de cargos efetivos ocupados de Procurador, mas, mesmo assim, o órgão contrata terceiros e nomeia servidores de cargos em comissão para, efetivamente, prestar consultoria e assessoria jurídicas e representá-lo administrativa e judicialmente perante outros órgãos e o Poder Judiciário; há cargos de Procurador e de Engenheiro sendo ocupados por servidores contratados para prestar serviços temporários de outras funções, antes mesmo da promulgação da Constituição Federal de 1988;

D.3.1.4 - Utilização indevida e corrente do Instituto da contratação temporária de professores

- Conforme apontado no item A.3 - *Acompanhamento do Ensino 2015 - fiscalização de natureza operacional das redes públicas municipais de ensino* verificamos ofensa à regra constitucional de acesso ao serviço público por meio de concurso de provas ou de provas e títulos, dada a habitualidade na contratação de funcionários por prazo determinado, sobretudo de professores;

D.3.1.5 - Horas extraordinárias em dissonância da Legislação Municipal

- Realização de horário extraordinário em desconformidade com o Estatuto dos Servidores do Município, bem como pagamento de horas em quantidades desarrazoadas;

D.5. Atendimento à Lei Orgânica, Instruções e Recomendações do Tribunal

- Deixou de observar instruções desta Corte de Contas, bem como às recomendações deste Tribunal.

Notificado, o responsável apresentou justificativas (fls. 193/242), contestando algumas considerações lançadas pela equipe de fiscalização e informando que medidas corretivas já foram adotadas para outras, ponderando, em linhas gerais, que não houve qualquer prejuízo ao erário.

No que se refere aos dados contábeis, argumentou que a ausência do efetivo recebimento de recursos decorrentes de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

convênios impactou negativamente os resultados, devendo tal fato ser levado em consideração para correta análise da situação fiscal.

Já em relação ao setor de pessoal, informou que o panorama apresentado pela inspeção apresenta inconsistências em razão da existência de cargos comissionados preenchidos por servidores de carreira. Informou que apenas 5% do total de cargos são comissionados¹ e que os cargos foram criados por leis editadas em gestões anteriores.

A **Assessoria Técnica de Economia** (fls. 679/681) manifestou-se pela emissão de **parecer favorável**. Considerou que os resultados orçamentário e financeiro foram atenuados pela comprovação da existência de restos a pagar não processados originários de convênios cujos repasses não foram transferidos dentro do exercício. Desse modo, o reajuste dos *déficits* indica que não comprometem irremediavelmente os orçamentos futuros, já que representam menos de um mês de arrecadação.

Ainda, da análise de outros elementos, observou imperfeições formais (item B.1.6 - divergências no saldo final de inscrições e no saldo de recebimentos das dívidas) que poderão ser alvo de recomendações.

Natureza do cargo/emprego	Existentes		Ocupados		Vagos	
	2014	2015	2014	2015	2014	2015
Efetivos	6.875	7107	3822	3695	3053	3412
Em comissão	336	336	228	254	108	82
Total	7211	7443	4050	3949	3161	3494
Temporários	2014		2015		Em 31.12 de 2015	
¹ Nº de contratados	788		570		136	



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

A **Assessoria Técnica Jurídica** (fls. 682/687) opinou pela emissão de **parecer favorável**. Observou que foram atendidos os principais índices legais e constitucionais, com destaque para o artigo 212 da Constituição Federal e o artigo 21 da Lei Federal nº 11.494/07 (Lei do Fundeb).

No que concerne aos itens B.6 (Tesouraria, Almoxarifado e Bens Patrimoniais), C.1.1 (Falhas de instrução) e C.2.3 (Execução Contratual), considerou que as justificativas elidem as impropriedades verificadas.

Sobre o quadro de pessoal, levando em conta as providências anunciadas pela defesa, propôs que as falhas sejam relevadas.

A **chefia da ATJ** (fls. 688) ratificou as manifestações de seus órgãos técnicos pela emissão de parecer **favorável**, com recomendações para que a Administração regularize e/ou não reincida nas falhas apontadas pela fiscalização, principalmente nos setores de Ensino, Saúde e Pessoal.

O **Ministério Público de Contas** (fls. 689/693) opinou pela emissão de **parecer desfavorável** pelos seguintes motivos: ausência de regulamentação do controle interno; excessivas alterações orçamentárias (32,43%) em reincidência; elevação do *déficit* financeiro; falta de liquidez para honrar compromissos de curto prazo; e reincidências em falhas do quadro de pessoal.

Por fim, opinou pela expedição de recomendações para as demais anotações do relatório, considerando o pequeno impacto das impropriedades e as justificativas apresentadas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Por fim, conforme dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, INEP, do Ministério da Educação, a situação da qualidade da educação no Município, em relação ao IDEB, é retratada pela Tabela 01.

▼

Tabela 01 - Qualidade do Ensino											
Índice Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica											
	Nota Obtida						Metas				
JACAREI	2005	2007	2009	2011	2013	2015	2007	2009	2011	2013	2015
Anos Iniciais	4,6	5,1	5,6	5,7	5,9	6,3	4,7	5,0	5,4	5,7	5,9
Anos Finais	NM	NM	NM	NM	NM	NM	NM	NM	NM	NM	NM

Subsidiou o exame dos autos o seguinte expediente:

TC-002546/126/14 - Acompanhamento da Gestão Fiscal;

Contas anteriores:

2014 TC 000454/026/14 em trâmite
2013 TC 001981/026/13 desfavorável²
2012 TC 001913/026/12 desfavorável³

É o relatório.

rfl

² Fundeb.

³ Ensino e Fundeb.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Voto

TC-002546/026/15

As contas da Prefeitura Municipal de Jacareí merecem aprovação, posto estarem em ordem os principais aspectos legais e constitucionais que norteiam o exame de aludidos demonstrativos.

A instrução processual revelou que a Administração investiu na manutenção e desenvolvimento do **Ensino** o equivalente a **25,73%** da receita oriunda de impostos e transferências, atendendo, assim, ao disposto no artigo 212 da Constituição Federal.

Da receita proveniente do FUNDEB, **74,19%** foram aplicados na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica, conforme determina o artigo 60, inciso XII do ADCT.

A instrução processual revelou, ainda, que foram utilizados **100,00%** dos recursos do FUNDEB no exercício em exame, atendendo ao que estabelece o § 2º do artigo 21 da Lei Federal 11.494/07.

Apesar do cumprimento dos índices, deve o gestor intensificar esforços visando a melhorar a qualidade do Ensino, diante das observações lançadas no acompanhamento do setor, quando da fiscalização de natureza operacional, principalmente no que diz respeito à infraestrutura das escolas e à alta rotatividade de professores. Outro ponto que merece atenção é a insuficiência de vagas na rede Municipal de Ensino.

Por oportuno, destaco que, conforme tabela ilustrada no



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

relatório que antecede este voto, o Município ultrapassou a meta do IDEB em relação aos anos iniciais do Ensino. Entretanto, algumas escolas apresentaram queda na qualidade do Ensino, merecendo maior atenção: Emefs Joaquim Passos e Silva; Beatriz Junqueira Da Silveira Santos; Maria Luiza De Souza Pinto Vasques; Maria Thereza Ganassali de Oliveira; Ricardina dos Santos De Moraes; Adelia Monteiro; Claudia Maria Gaspar Queiroz do Prado.

Nas ações e serviços públicos de **Saúde**, os órgãos de instrução atestaram que a Administração aplicou o correspondente a **24,36%** da arrecadação de impostos, atendendo, portanto, ao que prescreve a Lei Complementar Federal 141, de 13 de janeiro de 2012.

No entanto, advirto à Origem para a necessidade de facilitar/incentivar o controle social das despesas da área pelo Conselho Municipal de Saúde.

As **despesas com pessoal e reflexos** não ultrapassaram o limite máximo fixado pelo artigo 20, inciso III, letra "b", da Lei de Responsabilidade Fiscal, pois corresponderam a **35,83%** da receita corrente líquida.

As transferências financeiras ao Legislativo situaram-se dentro da limitação imposta pela Constituição Federal; e os encargos sociais foram devidamente recolhidos.

Os gastos com o pagamento dos subsídios aos agentes políticos mantiveram-se de acordo com o ato fixatório e dentro dos limites legais.

A execução financeira dos precatórios foi liquidada de acordo com a legislação de regência.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

No que diz respeito aos aspectos contábeis, considero que podem ser atenuados os efeitos dos resultados orçamentário e financeiro negativos.

Isso porque, conforme constatado pela fiscalização, as despesas de capital atingiram a monta de R\$ 79.277.039,61 e a arrecadação foi de apenas R\$ 30.776.504,18. Ainda, de acordo com o órgão de inspeção, essa arrecadação insuficiente foi ocasionada pela ausência de repasses dos governos Federal e Estadual referentes a convênios firmados.

Em decorrência dessa excepcionalidade, a análise deve levar em conta que, se os recursos de convênios tivessem adentrado aos cofres públicos como previsto, o resultado orçamentário negativo seria de R\$ 24.109.521,71 e o financeiro de R\$ 14.446.357,88, ambos representando menos de um mês de arrecadação, considerando-se a RCL do exercício de R\$ 624.893.241,13, de acordo com cálculos do setor especializado desta Corte.

Desse modo, por não comprometerem o orçamento futuro e tendo em vista recentes decisões dessa Corte (TCs-001301/026/11, 001683/026/13 e 001697/026/13), são passíveis de serem relevados os *déficits* observados.

Outro fator que não prejudicou o equilíbrio trata-se da dívida de longo prazo, que se manteve praticamente estável, com elevação de apenas 5,40%.

A instrução revelou, ainda, que a abertura de créditos adicionais e a realização de transferências, remanejamentos e transposições atingiram 32,43% da despesa prevista (inicial).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Entretanto, levando-se em consideração que a alteração orçamentária não causou sério desajuste fiscal, diante da análise retro, relevo a falha, sem prejuízo da advertência para que a Administração efetue um adequado planejamento das peças orçamentárias, limitando as alterações ao índice de inflação, atendendo ao Comunicado SDG nº 29/2010.

No tocante à gestão de pessoal, deve a Origem adotar medidas para que permaneçam no quadro de pessoal apenas aqueles voltados para o desempenho de funções de direção, chefia ou assessoramento, atendendo-se ao disposto no inciso V do artigo 37 da CF⁴. E que não sejam promovidas novas ocupações de cargos em comissão desprovidos das características pertinentes.

Advirto, ainda, para a necessidade de correções das impropriedades do setor narradas pela fiscalização, no que se refere à frequente terceirização de atividades precípua da Administração e no que tange à discrepância de nomenclatura para cargos análogos.

Quanto aos pagamentos de horas extraordinárias, relevo a falha diante das justificativas apresentadas, além da ausência de indícios de que os serviços não tenham sido efetivamente prestados.

Entretanto, deve a Origem abster-se do pagamento de horas extras habituais desprovidas da real necessidade de

⁴ **Artigo 37.** A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998):

(...)

V - as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)."



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

prestação dos serviços, além de observar a limitação máxima de horas extras diárias, de acordo com a legislação de regência, evitando-se a descaracterização da excepcionalidade dos serviços extraordinários.

Em relação aos itens relativos à formalização de licitações e contratos, tendo em vista alguns esclarecimentos apresentados pela defesa e a adoção de medidas saneadoras, relevo as falhas devido à ausência de constatação, pela fiscalização, de prejuízos concretos ao Município, sem embargos das recomendações pertinentes.

Entretanto, tendo em vista a ausência de comprovação dos serviços realizados, necessária análise, em autos próprios, do Contrato nº 4.032.00/2015, com determinação ao final deste voto.

As demais impropriedades apuradas pela fiscalização podem ser remetidas ao campo das recomendações, diante da ausência de gravidade suficiente para macular os demonstrativos em exame.

Por tudo que foi exposto, voto pela emissão de parecer **favorável** à aprovação das contas prestadas pelo Prefeito do Município de **Jacareí**, relativas ao exercício de **2015**, exceção feita aos atos porventura pendentes de apreciação por este Tribunal.

À margem do parecer, determino que se expeça ofício ao Executivo com as seguintes recomendações, sem prejuízo das já expostas no decorrer deste voto:

- promover efetivo planejamento das políticas públicas;
- regulamentar e implementar o controle interno, seguindo orientações do Comunicado SDG nº 32/12;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

- promover a edição dos Planos Municipais de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos e de Mobilidade Urbana;
- observar o estrito cumprimento da Lei de Acesso à Informação e da Lei de Transparência Fiscal;
- aprimorar os mecanismos de cobrança da dívida ativa, para possibilitar maior índice de recuperação de créditos;
- melhorar a transparência da gestão fiscal, dando pleno atendimento ao art. 48 da LRF;
- observar o estrito cumprimento da Lei de Licitações;
- promover ajustes a garantir a fidedignidade das informações enviadas por meio do sistema AUDESP;
- atender às Instruções e Recomendações do Tribunal.

Ainda à margem do Parecer, determino que se promova a abertura de autos próprios para análise do Contrato nº 4.032.00/15, celebrado com Gruppo Desenvolvimento Humano e Institucional S/S Ltda, matéria tratada no subitem C.2.3 do laudo de fiscalização.

Também, determino a abertura de apartados para análise dos itens B.3.3.2 e B.6 (divergência de valores movimentados nas contas vinculadas ao Saneamento Integrado do Vale do Córrego Turi), do relatório de fiscalização.

É como voto.